

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-sarja N:o 11

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS 75 VUOTTA

Toimituskunta

Antti Suviranta

Esko Hoppu

Paavo Kekomäki

Mikko Kämäräinen

Juhani Wirilander

Toimittaja

HELSINKI 1973

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

75 VUOTTA

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

ISBN 951-9068-24-4 (sid.)
ISBN 951-9068-25-2 (1/2 nahk.)
ISBN 978-951-855-876-0 (PDF)

Vammala 1973. Vammalan Kirjapaino Oy

Olavi Rytkölä

Virkavastuun toteuttaminen ja virkaero

Virkavelvollisuuksien asianmukaisen täyttämisen pakotteina on erityisen tärkeä merkitys niillä oikeusseuraamuksilla, jotka koituvat virkamiehelle virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Puhuttaessa virkamiehen *virkavastuusta* tarkoitetaan yleensä juuri näitä seuraamuksia ja niiden voimaan saattamista. Hallintovirkamiehen virkavastuuta koskeva perussäännös sisältyy HM:n 93 §:n 1 momenttiin. Mainitun perustuslainkohdan mukaan, joka sisältää oikeusjärjestyksessämme vanhastaan voimassa olleen periaatteen, virkamies vastaa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt tai jota hän kollegisen viraston jäsenenä on kannattanut. Myös esittelijä on vastuunalainen siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole pöytäkirjaan lausunut eriävää mielipidettään. HM:n 93 §:n 2 momentti antaa vuorostaan jokaiselle, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, oikeuden vaatia virkamiehen tuomittavaksi rangaistukseen ja korvaamaan aiheuttamansa vahingon tahi ilmoittaa virkamiehen pantavaksi syytteeseen niin kuin siitä laissa erikseen on säädetty. Virkamiehen oikeudellinen vastuunalaisuus käsittää, paitsi edellä mainitun mahdollisuuden rikossyytteen nostamiseen ja vahingonkorvauksen vaatimiseen, myös virkamiehen kurinpidollisen vastuunalaisuuden. Virkavelvollisuuksiensa vastaisesti toiminutta virkamiestä voidaan rangaista myös kurinpidollisesti. Virkamiehen virkavastuu käsittää näin ollen rikosoikeudellisen vastuun, kurinpidollisen vastuun ja vahingonkorvausvastuun. Jäljempänä tarkastellaan näitä eri vastuumuotoja virkarikokseen tai muuhun virkavirheeseen virkasuhteen kestäessä syyllistyneen, mutta ennen virkavastuun voimaan saattamista virkaeron pyytäneen tai sen saaneen virkamiehen osalta. Virkarikoksella tarkoitetaan tällöin virkavirhettä, josta on säädetty rikosoikeudellinen rangaistusseuraamus.

Virkaeron myöntäminen virkamiehelle hänen omasta pyynnöstään on valtion vakinaisen virkasuhteen säännönmukainen lakkaamismuoto. Kun virkasuhde syntyy yksipuolisella virkaan nimitettävän suostumuksen edellyttävällä hallintotoimella eli virkaan nimittämällä, on selvää, että virkamiehelle, joka ei enää tahdo virkasuhteensa jatkuvan, vaan haluaa saada virastaan eron, ero on hänen pyynnöstään myönnettävä. Virkamiehellä on toisin sanoen subjektiivinen oikeus eron saamiseen. Eronpyyntöä ei voida hylätä yhtä vähän kuin virkamiestä voidaan pakottaa valtion palvelukseen ryhtymäänkään. Virkasuhde ei ole pakollinen, vaan vapaaehtoisuuteen perustuva palvelussuhde. Sellaisissakin tapauksissa, joissa eroanomuksen käsittely ja viran hoidon vastainen järjestely vie niin paljon aikaa, että eroanomukseen ei voida välittömästi suostua, eron myöntämistä ei voida lykätä pitemmäksi aikaa kuin on ehdottoman välttämätöntä. Säännönmukaisesti ero on myönnettävä niin pian kuin eroanomuus on säädetyssä järjestyksessä ehditty käsitellä ja viran vastainen hoito jollain tavoin järjestää.

Eron antaminen pyynnöstä on yleensä aina ensisijainen virkasuhteen lakkaamismuoto. Niinpä sellaisissakin *tapauksissa, joissa virkamies olisi hallintotoimin vapautettavissa*, eron myöntäminen on päämääräinen virkasuhteen lakkaamismuoto, jos virkamies on ennen vapautetuksi tulemistaan jo ehtinyt pyytää eroa virastaan. Valtakirja-virkamiesten osalta tämä ilmenee VirkamiesL:n 4 §:n 1 momentista, jossa säädetään mainittuun virkamiesryhmään kuuluvain virkamiesten vapauttamisen edellytyksistä. Mainitun lainkohdan mukaan valtakirjalla virkaan asetettua viran haltijaa, joka ruumiinvian taikka vähenytneiden ruumiin- tai sielunvoimien vuoksi on pysyvästi menettänyt työkykynsä, on ensin kehoitettava pyytämään ero virastaan ja vasta, mikäli hän ei annettua kehoitusta noudata, hänet voidaan hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä virastaan vapauttaa. Avoimella kirjeellä nimitetty viran haltija voidaan sitä vastoin VirkamiesL:n 2 §:n 1 momentin mukaan vapauttaa virastaan, kun yleinen etu sitä vaatii ja toimikirjan saanut saman lainkohdan 3 momentin mukaan, kun syytä siihen on. Kun näitten virkamiesryhmien osalta ei ole voimassa mitään lain 4 §:n 1 momenttia vastaavaa säännöstä, on tällainen virkamies periaatteessa hallintotoimin vapautettavissa silloinkin, kun hän on jo itse ehtinyt pyytää eroa virastaan tai toimestaan. Ratkaisun tekeminen riippuu siten harkinnasta. Virkamiehen omalta kannalta katsoen samoin kuin valtion edunkin huomioon ottaen saat-
taa kuitenkin myös tällöin olla edullisempaa, jos hänelle myönnetään

pyydetty ero eikä ryhdytä vapauttamistoimenpiteisiin. Asia on näin virkamiehen kannalta erityisesti sen vuoksi, että vapauttaminen hallintotoimin, vaikka se ei olekaan millään tavoin rangaistuksenluontoinen toimenpide, on virkamiehen omasta tahdosta riippumaton toimenpide, johon käytännössä usein turvaudutaan myös haluttaessa päästä eroon kykenemättömäksi osoittautuneesta tahi virkatehtäviään laiminlyöneestä virkamiehestä. Toimenpiteeseen saattaa toisin sanoen kaikesta huolimatta liittyä jonkinlainen nöyryyttävä tai halventava sävy, mikä virkamiehen kannalta katsoen on hänen etunsa vastaista. Valtion kannalta taas on otettava huomioon, että omasta pyynnöstään eron saaneella virkamiehellä, mikäli hän ei ole työkyvytön, on oikeus eläkkeen saamiseen VELäkeL:n (280/66) 8 §:n 1 momentin mukaan vasta, kun hän on saavuttanut eläkeiän. Sitä vastoin hallintotoimin VirkamiesL:n 2 §:n 1 tai 3 momentin mukaisesti vapautettu virkamies voi saada VELäkeL:n 8 §:n 4 momentin mukaan eläkkeen eläkeiän saavuttamisesta riippumatta. Valtion etu näin ollen saattaa vaatia, että hallintotoimin vapautettavissa olevalle virkamiehelle myönnetään hänen pyytämänsä ero, ettei valtio tarpeettomasti joutuisi maksamaan hänelle eläkettä ennenaikaisesti. Edellä mainitulle periaatteelliselle kannalle on myös *Tarjanne* asettunut, joskin aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön pohjalta kysymystä tarkastellen.¹

Onko pyydetty ero myönnettävä silloinkin, kun virkamiestä vastaan on nostettu syyte tai pantu vireille kurinpitomenettely? Voidaanko eron saanutta virkamiestä vielä eron myöntämisen jälkeenkin rangaista rikosoikeudellisesti tai kurinpidollisesti? Onko mahdollista velvoittaa virkamies korvaamaan virkavelvollisuuksiensa vastaisella menettelyllä aiheuttamansa vahinko eron saamisen jälkeenkin? Vastauksen antaminen esitettyihin kysymyksiin edellyttää asian yksityiskohtaista tarkastelua erikseen kunkin mainitun virkavastuun muodon osalta.

Virkamiehen *rikosoikeudellinen vastuu* toteutetaan asettamalla hänet syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa. Syytteen nostaa virallinen syyttäjä, kun asiasta on tehty hänelle rikosilmoitus. Myös oikeuskansleri voi määrätä syytteen nostettavaksi. Niin ikään asianomistajalla on katsottu olevan oikeus ajaa itsenäisesti rangaistus- ja korvausvaatimusta virkamiestä vastaan, milloin hän on kärsinyt oikeu-

¹ *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934, s. 89 ja s. 187. Ks. myös Rytkölä, Virkamiesoikeus, 2. painos. Porvoo 1965, s. 271 ja OKa 1929, s. 48.

Virkavastuun toteuttaminen ja virkaero

denloukkauksen virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen johdosta (KKO 1927 I 31). Tuomioistuimena virkasyyteasioissa on asianomainen alioikeus, raastuvan- tai kihlakunnanoikeus, ja eräisiin ylempiin virkamiehiin nähden hovioikeus sekä valtakunnanoikeus. Viimeksi mainitussa tapauksessa myös syytteeseenpano määräytyy sen mukaan kuin erikseen on säädetty. Virkamiehen rikosoikeudellinen rankaiseminen edellyttää säännönmukaisesti, että rikolliseen tekoon syyllistynyt virkamies on syyntakeinen ja teko hänelle syyksi luetava joko tahallisenä tahi ainakin tuottamuksellisenä tekona tai laiminlyöntinä. Rangaistusseuraamukseksi virkarikoksista on säädetty yleistä lajia oleva sakko- tai vapausrangaistus sekä erityisinä vain virkarikoksista seuraavina rangaistuksina varoitus, virantoimitusero tai viraltapano.

Kun virkaeron myöntäminen virkamiehelle, jota vastaan tuomioistuimessa on nostettu virkasyyte, ei estä eron saamisen jälkeenkin tuomitsemasta häntä asianomaisen rikoslain kohdan edellyttämään sakko- tai vapausrangaistukseen virassa ollessaan tekemästään virkarikoksesta ja kun RL 2: 9 säättää lisäksi virkaeron saaneen tuomitsemisesta sijaisrangaistukseen virantoimituksesta erottamisen ja viraltapanon asemesta, valtion rankaisuvaateen toteuttaminen ei yleensä estä eron myöntämistä sitä pyytäneelle virkamiehelle senkään jälkeen, kun häntä vastaan on nostettu virkasyyte.² Vaikka virkasyytteen nostaminen yleisessä tuomioistuimessa onkin siten mahdollinen myös virkaeron saanutta virkamiestä vastaan, on kuitenkin huomattava, että puhtaasti virkamiesoikeudelliset näkökohdat eivät tällöin enää vaadi aina edes syytettä nostettavaksi. Sen vuoksi sellaisissa tapauksissa, joissa virkamiehen rikkomus on ollut vähäinen, asianomainen viranomais voi opportunitaattiperiaatteen mukaisesti jättää myös syyteilmoituksen tekemättä ja virallinen syyttäjä puolestaan syytteen nostamatta tehdystä syyteilmoituksesta huolimatta. Tämä periaate ilmenee myös RVA:n 15 §:n 2 momentista (197/66), jonka mukaan virallinen syyttäjä voi jättää ajamatta syytteen, jos rikos on vähäpätöinen, mikäli ilmenee, että rikollinen teko on johtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta, ajatteleamattomuudesta tai tietämättömyydestä eikä yleinen etu vaadi syytteen ajamista. Tällainen rikos saattaa olla esim. sellainen tuot-

² Virkamies, joka oli saanut eron virastaan, oli tuomittava tekemästään virkarikoksesta, kun siitä oli laissa säädetty seuraamukseksi paitsi viraltapano myös yleistä lajia oleva vapausrangaistus, vapausrangaistuksen ohella RL 2 luvun 9 §:n nojalla viraltapanon sijaisrangaistukseen. KKO 1946 II 216 ja 1951 II 64.

tamuksellinen virkavirhe, josta on säädetty RL 40 luvun 21 §:n 1 ja 2 momentissa. Mikäli rikollisesta teosta on aiheutunut vahinkoa, saatetaan tietenkin syytteeseenpanosta luopumisesta riippumatta ajaa rikosperusteista vahingonkorvauskannetta näissäkin tapauksissa. Jos aiheutunut vahinkokin on niin vähäinen, että kanteen vireillepanosta aiheutuu enemmän kuluja, kuin mitä vahingonkorvauksena mahdollisesti olisi saatavissa, erillisen korvauskanteenkaan nostamiseen ei ole aihetta. Nyt puheena oleva näkökohta on varteen otettava erityisesti juuri silloin, kun kysymyksessä on mahdollisen syytteen tai korvauskanteen nostaminen valtion toimesta virkaeron pyytänyttä tai saanutta virkamiestä vastaan. Käytännössä on kuitenkin ehkä liiankin usein myös tällaisissa tapauksissa nostettu syyte tai pantu korvauskanne vireille.

Virkavirheen seuraamuksena saattaa olla myös virkamiehen *kurinpidollisen vastuun* toteuttaminen rankaisemalla virkamiestä kurinpitorangeistuksella. Toisin kuin rikosoikeudellisen vastuun voimaan saattaminen toteutetaan kurinpidollinen vastuu hallinnollista tietä eikä yleisessä tuomioistuimessa ajettavalla kanteella. Kurinpitomenettelystä ei ole annettu mitään yhteisiä koko valtion virkamieskuntaa koskevia säännöksiä. Poikkeuksena on vain kurinpidollinen viraltapano, joka vakinaisten virkamiesten osalta on yhtenäisesti järjestetty VirkamL:ssa (202/26). Eräillä hallinnon aloilla puuttuvat lievempää kurinpitomenettelyä koskevat säännökset kokonaan. Kurinpitomenettelyyn ryhtymiselle on kuitenkin aina edellytyksenä, että kurinpidollisesta rankaisemisesta *nulla poena sine lege* periaatteen mukaisesti on annettu nimenomaisia lakiin perustuvia säännöksiä.

Yleiset kurinpitorangeistukset ovat varoitus, virantoimitusero ja viraltapano. Myös sakko tavataan useilla hallinnonaloilla kurinpitorangeistuksena. Näiden yleisten kurinpitorangeistusten ohella on eräillä hallinnon aloilla olemassa myös erityisiä kurinpitorangeistuksia. Niinpä sotaväen rikoslain alaisia virkamiehiä voidaan kurinpidollisesti rangaista määräämällä heille mainitun lain ja sen nojalla säädetyn sotilaskurinpitoasetuksen (435/72) edellyttämänä järjestysrangeistuksena arestia tai antamalla varoitus tai käyttämällä sanotussa asetuksessa tarkoitettuja kurinpito-ojennuksia. Sotaväen rikoslain alaisista virkamiehistä upseereita ei kuitenkaan voida enempää kuin muitakaan avoimella kirjeellä nimitettyjä virkamiehiä kurinpitotoimin panna viralta. Sitä vastoin aliupseerit ovat pysyvinä toimenhaltijoina VirkamiesL:n mukaisesti viraltapantavissa.

Virkavastuun toteuttaminen ja virkaero

Kurinpitovallan käyttäjän ja kurinpitovallan alaisen henkilön väliselle oikeussuhteelle on ominaista, että viimeksi mainittu on laajemmassa ja kiinteämmässä riippuvaisuussuhteessa kurinpitovallan käyttäjään kuin kansalainen yleensä on siihen yhdyskuntaan, johon hän kuuluu. Kurinpidollinen rankaisuvallta on nimenomaan sen erityisen vallanalaisuussuhteen ilmenemismuoto, jossa virkamies on valtioon tai muuhun julkiseen yhdyskuntaan. Kurinpitovallan käyttämismahdollisuus on tehosteena virkamiehen virkavelvollisuuksien täyttämiseksi ja sen ensisijaisena tarkoituksena on kurin ja järjestyksen säilyttäminen virkamieskunnan keskuudessa. Kysymyksen ollessa ankarimmasta kurinpitorangeistuksesta, viraltapanosta, tähän liittyy lisäksi julkisyhteisön mahdollisuus vapautua sopimattomaksi osoittautuneesta virkamiehestä lopettamalla hänen virkasuhteensa. Kurinpitovallan käyttämisessä on myös yleensä määräävänä *opportunitaattiperiaate* eikä *legaliteettiperiaate*. Kurinpitovallan käyttäminen toisin sanoen riippuu, mikäli poikkeustapauksessa ei nimenomaan ole toisin säädetty, asianomaisen hallintoviranomaisen harkinnasta. Näin ollen ja ottaen huomioon edellä selvitetyn vallanalaisuussuhteen ja kurinpitomenettelyn kiinteän yhteyden toisiinsa on katsottava, että kurinpitomenettelyn käyttäminen edellyttää säännönmukaisesti voimassa olevaa palvelussuhdetta. Kun virkamies on vain virkasuhteen kestäessä valtion kurinpitovallan alainen, niin virkasuhteen lakattua ei ole enää olemassa oikeudellista perustetta kurinpitovallan käyttämiselle. Virkaeron saaneen virkamiehen kurinpidollinen rankaiseminen ei sen vuoksi enää ole mahdollista.³ Näin asia on yleensä vastaavissa tapauksissa myös oikeuskäytännössä käsitetty.⁴ Edes kurinpidollinen viraltapano ei ole tässä suhteessa poikkeavassa asemassa varsinkaan, kun siihen voimassa olevan eläkelainsäädännön mukaan ei enää liity eläkeoikeuden menetyksiä. Mikäli kurinpidollisesti rangaistava teko taas käsittää samalla virkarikoksen, menettelyn suhteen pitää paikkansa, mitä edellä virkamiehen rikosoikeudellisesta vastuusta puhuttaessa on sanottu. Kurinpidollisesti erotetulle ei tällöin kuitenkaan voida määrätä enää sijaisrangaistusta.⁵

Virkamiehen kolmantena virkavastuun muotona os *vahingonkorvausvastuu*. Vahingonkorvausvastuun voimaan saattaminen ei kui-

³ Näin myös *Palme*, Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Åbo 1947, s. 15 ja *Kytömaa*, Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg. Vammala 1947, s. 481.

⁴ KHO 1935 I 15. Vrt. myös KHO 1935 I 15 ja 1958 II 262. Ks. kuitenkin OA 1970, s. 54, jossa asian suhteen näytetään omaksutun vastakkainen kanta.

⁵ Ks. KKO 1946 II 174.

tenkaan ole mahdollista kurinpitomenettelyn yhteydessä, vaan ainoastaan rikosoikeudellisessa syytemenettelyssä tai erikseen ajettavalla rikosperusteisella korvauskanteella. Vahingonkorvausvastuun toteuttamisesta virkamiehen saatua virkaeron on tehty selkoa jo edellä virkamiehen rikosoikeudellista vastuuta selostettaessa. Todetakaan vain, että minään esteenä eron myöntämiselle korvauskanteen vireillepano erillisenäkään kanteena ei tietenkään ole.

Vahingonkorvausvastuun yhteydessä on syytä lyhyesti kosketella myös sitä korvausvastuuta, joka toteutetaan *tilimuistutusvastuun* muodossa. Tilimuistutusvastuun voimaan saattaminenhan voi tietyin edellytyksin tulla kysymykseen tilivelvollisen virkamiehen suhteen. Tilivelvollinen virkamies on taas valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/47) 10 §:n mukaan jokainen, joka valtiontalouden tarkastusviraston valvontaan kuuluvalla alalla on päättänyt tai hyväksynyt tulouttamis- tai maksattamistoimenpiteen tahi, eriävää mielipidettä ilmaisematta, sellaisen esitellyt taikka joka on allekirjoittanut tai varmentanut maksumääräyksen tahi allekirjoittanut tili-ilmoituksen. Sen lisäksi tilivelvollinen on se, joka hoitaa valtion rahavaroja tai muuta hänen hoitoonsa uskottua valtion omaisuutta taikka jolla on erityinen velvollisuus valvoa valtion varallisuus oikeudellisia etuja tai valtion rahavarojen tai muun omaisuuden hoitoa tai sitä koskevaa tilinpitoa. Tilimuistutusasia on mainitun lain 15 §:n mukaan ilmoitettava tarkastusneuvoston käsiteltäväksi kahden vuoden kuluessa siitä, kun tilit, joihin sisältyvää virheellistä menettelyä muistutus koskee, ovat tarkastettavassa kunnossa tarkastusvirastoon saapuneet tai tarkastusvirastolle on ilmoitettu niiden olevan asianomaisessa virastossa tai laitoksessa tarkastusviraston virkamiehen tarkastettavina. Tilivelvollisella ei ole mainitun määräajan kuluttua korvausvelvollisuutta, mikäli korvausvelvollisuus ei aiheudu rikoksesta. Mainitun kahden vuoden määräajan kuluessa on siten mahdollista saattaa virkaeron saanutkin virkamies tilimuistutusvastuuseen. Sen sijaan rikosperusteisen vahingonkorvauskanteen nostamiseen sanotun kahden vuoden määräajan umpeenkuluttua ei ole asianmukaista ryhtyä, vaikka se lain 15 §:n 2 momentin mukaan olisi mahdollistakin, sellaisissa tapauksissa, joissa virheen vähäisyyden vuoksi siihen ei olisi ryhdytty mainitussa määräajassa, vaan pelkän tilimuistutusvastuun voimaan saattamista olisi tällöin pidetty riittävänä. Näin on asian laita sitäkin suuremmalla syyllä, kun lain 13 §:n mukaan tilimuistutusvastuunkin voimaansaatamisesta voidaan vähäistä rahamäärää koskevan virheellisyyden ollessa kysymyksessä kokonaan luopua ja antaa asian raueta.